

Hypothesenpapier

Der Lernende Staat

mit Wirkung gestalten, am Beispiel der
Digitalstrategie der Bundesregierung

-Version 1.0-

Übersicht

Zusammenfassung	1
Hintergrund des Hypothesenpapiers	2
Wirkungsorientierung und Ministerialverwaltung	4
Der Staat muss lernen	11
Ausblick und nächste Schritte	15

Datum: 19.10.2023

E-Valuate – Auf dem Weg zum lernenden Staat
<https://www.agoradigital.de/projekte/e-valuate>

Kontakt

Benedikt Göller
Agora Digitale Transformation gGmbH
benedikt.goeller@agoradigital.de

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Zusammenfassung

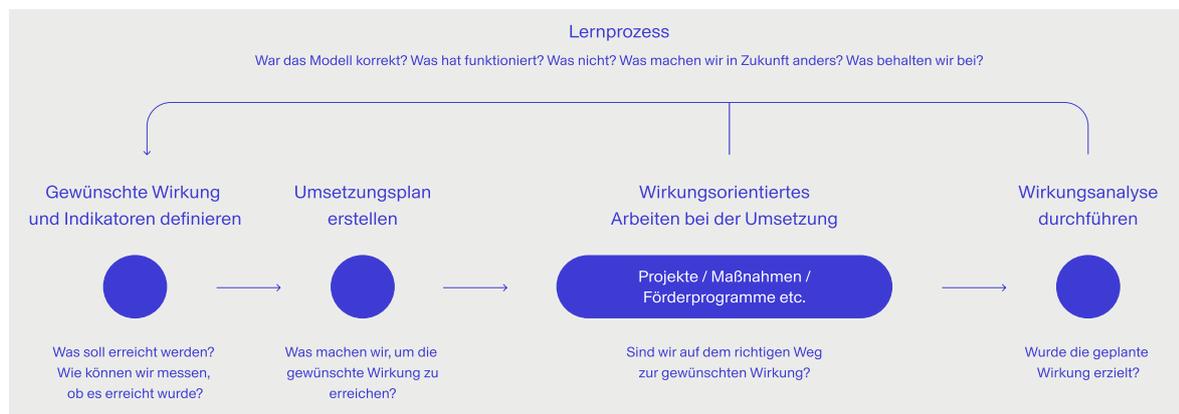
Hintergrund: Das vorliegende Hypothesenpapier strukturiert die wissenschaftliche Arbeit des Forschungsprojekts E-Valuate bis Ende 2025. Projektziel ist es, Arbeitsmethoden und Vorgehensweisen für Wirkungsorientierung in der Ministerialverwaltung auf Bundesebene, am Beispiel der Digitalstrategie der Bundesregierung zu entwickeln.

Vorgehen: Aus Interviews, Workshops und Hintergrundgesprächen hat das Projektteam Hypothesen zur Wirkungsorientierung in der Ministerialbürokratie auf Bundesebene abgeleitet. Bei den Hypothesen handelt es sich nicht um gesicherte Erkenntnisse. Sie werden in den kommenden Jahren untersucht, nachgeschärft, ergänzt oder gegebenenfalls komplett verworfen.

Status Quo / Hypothesen (verkürzt dargestellt. Ausformulierung und Begründung ab S. 6):

- In der Ministerialverwaltung auf Bundesebene kommen Arbeitsmethoden für Wirkungsorientierung bisher kaum zum Einsatz.
- Komplexe Stakeholder-Konstellationen erschweren Wirkungsorientierung.
- Wirkungsorientierung ist nicht institutionell verankert. Es gibt wenig Anreize für wirkungsorientiertes Arbeiten.
- Oftmals fehlt das Wissen, wie Wirkungsorientierung anzuwenden ist.
- Es fehlt die Zeit für Wirkungsorientierung bei der Vorbereitung und Umsetzung von Maßnahmen.
- Der Bezug zwischen Maßnahmen und strategischen Zielen ist nicht ausreichend hergestellt. Das erschwert Wirkungsorientierung.

Zielbild: Wir leben in unsicheren Zeiten. Um mit dieser Unsicherheit umgehen zu können, müssen Politik und Verwaltung ihre Handlungen auf die zu erreichende gesellschaftliche Wirkung ausrichten. Das ist nur möglich, wenn für staatliches Handeln strukturierte Lernprozesse etabliert werden. Hierfür bedarf es Arbeitsmethoden und Vorgehensweisen für Wirkungsorientierung.



Ausblick: Auf Grundlage der weiteren Arbeit an den Hypothesen werden (wo möglich) Lösungsangebote für die Maßnahmenteam der Digitalstrategie erarbeitet. Wir veröffentlichen einen Leitfaden für Wirkungsorientiertes Arbeiten und begleiten sechs Maßnahmenteam als Vorreiter und Pilotprojekte eng bei der Ausrichtung auf Wirkung. Das vorliegende Hypothesenpapier dient als wissenschaftlicher Rahmen des Projekts und wird kontinuierlich fortgeschrieben (und die Hypothesen entsprechend angepasst).

Hintergrund des Hypothesenpapiers

Zusammenfassung: Das vorliegende Hypothesenpapier strukturiert die wissenschaftliche Arbeit des Forschungsprojekts E-Valuate bis Ende 2025. Projektziel ist es, Arbeitsmethoden und Vorgehensweisen für Wirkungsorientierung in der Ministerialverwaltung auf Bundesebene, am Beispiel der Digitalstrategie der Bundesregierung zu entwickeln.

Im vorliegenden Hypothesenpapier stellen wir die wichtigsten Annahmen und Forschungshypothesen des Projekts E-Valuate vor. Es existiert kaum Forschung zum Thema Wirkungsorientierung in der Ministerialverwaltung. Deshalb untersucht E-Valuate, wie Wirkungsorientierung in der Ministerialbürokratie auf Bundesebene verankert ist und derzeit gelebt wird. Untersuchungsobjekt ist die Umsetzung der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung.

Die Annahmen und Forschungshypothesen sind auf Grundlage zahlreicher Gespräche und Workshops mit Vertreter:innen aus der Verwaltung, Expert:innen und Wissenschaftler:innen entstanden. Zusätzlich hat das Projektteam 15 strukturierte qualitative Interviews mit Personen durchgeführt, die entweder für die Umsetzung von Maßnahmen der Digitalstrategie der Bundesregierung verantwortlich sind, deren Umsetzung ausführen oder die Digitalisierungsthemen eines Ministeriums koordinieren¹. Der Forschungsstand im Bereich Wirkungsmessung wurde in einem Recherchepapier² durch den Senior Evaluator Dr. Andreas Obser dargelegt.

Das Hypothesenpapier dient als Rahmen und Forschungsprogramm für die Laufzeit des Projekts bis Dezember 2025. Dementsprechend wird es im Laufe der kommenden Jahre empirisch untersucht und nach neuestem Erkenntnisstand laufend geschärft und angepasst. Das vorliegende Papier stellt den Arbeitsstand des E-Valuate-Projekts im Oktober 2023 dar.

E-Valuate – Anwendungsorientierte Forschung für den lernenden Staat

Ziel des Projekts E-Valuate ist es, Arbeitsmethoden und Vorgehensweisen für Wirkungsorientierung in der Ministerialverwaltung auf Bundesebene zu entwickeln. Dies erfolgt anhand der Begleitung der Umsetzung der Digitalstrategie der Bundesregierung.

¹ Wir möchten uns ganz herzlich bei allen Gesprächs- und Interviewpartner:innen für den offenen Austausch bedanken.

² <https://agoradigital.de/projekte/e-valuate>

Die Bundesregierung hat im August 2022 eine ressortübergreifende Digitalstrategie verabschiedet. Die Bundesregierung bezeichnet die Strategie folgendermaßen:

„Die Digitalstrategie beschreibt konkrete Projekte mit greif- und messbaren Zielen. Sie enthält auch verpflichtende To-do-Listen für alle Politikbereiche und ist damit eine Selbstverpflichtung der Politik. [...] Die Digitalstrategie ist ein dynamischer Prozess und eine Daueraufgabe für Deutschland. [...] Die Digitalstrategie beinhaltet 135 Zielvorgaben. Damit alle erreicht werden, erfasst ein Monitoring die Fortschritte der einzelnen Projekte.“³

Für das Monitoring der Digitalstrategie ist das BMDV als federführendes Ressort zuständig. Die Begleitung von Strategieprozessen auf Bundesebene bietet die Chance, mittelfristig einen kontinuierlichen, ressortübergreifenden Lernprozess für die Umsetzung der Digitalpolitik in Deutschland zu etablieren. Das Konzept zum Monitoring besteht aus drei Säulen. Die erste Säule des Monitoringkonzepts ist ein Beirat, bestehend aus Expert:innen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, der die 19 Leuchtturmprojekte der Digitalstrategie begleitet. Die zweite Säule umfasst das quantitative Monitoring der Maßnahmen bzw. Umsetzungsprojekte der Digitalstrategie durch das BMDV als federführendes Ressort. Hierbei wird der Umsetzungsstand aller Maßnahmen der Ressorts zentral nachvollzogen. Die dritte Säule fokussiert sich auf die Wirkung der von den Ressorts verantworteten Maßnahmen in der Digitalstrategie. Hierfür fördert das BMDV das Forschungsprojekt E-Valuate.

Um das Projektziel zu erreichen, erforscht E-Valuate, welche Rolle Wirkungsorientierung in der Ministerialbürokratie derzeit spielt. Bis Ende 2025 werden praktisch anwendbare Arbeitsmethoden und Vorgehensweisen mit sechs Teams, die Maßnahmen aus der Digitalstrategie umsetzen, erprobt und weiterentwickelt. Die Erkenntnisse werden der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Bei der Umsetzung wird geprüft, ob und wie Daten- und KI-gestützte Analysemethoden einen Mehrwert für Wirkungsorientierung erzielen können.

Es ist nicht Teil von E-Valuate, eine Wirkungsmessung für die Digitalstrategie der Bundesregierung oder einzelne Digitalisierungsmaßnahmen durchzuführen. Von den Erkenntnissen aus dem Projekt sollen über die hier zu betrachtende Digitalstrategie hinaus vor allem zukünftige Strategieprozesse der Regierung und ihre Umsetzung in politische Maßnahmen profitieren. Die Umsetzung des Projekts erfolgt durch den Thinktank Agora Digitale Transformation.

³ Selbstbeschreibung auf der Homepage zur Digitalstrategie: <https://digitalstrategie-deutschland.de/ueber-die-digitalstrategie/> [12.09.23]

Wirkungsorientierung und Ministerialverwaltung

Zusammenfassung: Aus Interviews, Workshops und Hintergrundgesprächen hat das Projektteam Hypothesen zur Wirkungsorientierung in der Ministerialbürokratie auf Bundesebene abgeleitet. Bei den Hypothesen handelt es sich nicht um gesicherte Erkenntnisse. Sie werden in den kommenden Jahren untersucht, nachgeschärft, ergänzt oder gegebenenfalls komplett verworfen.

Wirkung von staatlichem Handeln bezeichnet eine klar definierte gesellschaftliche Veränderung oder einen klar definierten gesellschaftlichen Nutzen („Impact“), dem eine Verhaltensänderung bei einer konkreten Zielgruppe („Outcome“) vorausgeht. Ursachen dieser „Wirkung“ (Outcome + Impact) sind der Einsatz staatlicher Ressourcen für ein Vorhaben („Input“) und dessen direkte Ergebnisse („Output“). Der kausale Zusammenhang von Input, Output, Outcome und Impact kann in einem sogenannten (vereinfachten) IOOI-Wirkungsmodell dargestellt werden (siehe Abbildung 1).



Abbildung 1: IOOI-Wirkungsmodell

Wirkungsorientierung

Wirkungsorientierung beschreibt einen Prozess, also die Arbeitsmethoden und Arbeitsweisen, die zur Erreichung eines Ziels genutzt werden. Methoden für wirkungsorientiertes Arbeiten helfen dabei, Vorhaben auf die angestrebten gesellschaftlichen Wirkungen auszurichten und während der Umsetzung kontinuierlich nachzusteuern. Methoden für Wirkungsorientierung zeichnen sich dadurch aus, dass klare Ziele definiert werden, diese mit Indikatoren unterlegt werden, die Indikatoren in regelmäßigen, kurzen Abständen (bspw. alle drei Monate) überprüft werden und die Planung des Vorhabens darauf aufbauend angepasst wird. Es gibt unterschiedliche Methoden für wirkungsorientiertes Arbeiten, die an den jeweiligen Projektkontext angepasst werden können. Etablierte Methoden für Wirkungsorientierung sind beispielsweise „Objectives and Key Results“

oder die Ansätze zur Evaluation aus „The Green Book“ und „The Magenta Book“ aus dem Vereinigten Königreich⁴.

Der Umsetzungsprozess eines Vorhabens lässt sich anhand von vier Phasen beschreiben (*siehe Abbildung 2*). Jede dieser Phasen kann auf Wirkungsorientierung ausgerichtet werden. In der Vorbereitungs- / Zielsetzungsphase, sollte eine Wirkungsanalyse durchgeführt werden. Hierbei wird ein (theoretisches) Wirkungsmodell erstellt. Dieses stellt eine kausale Verbindung zwischen einer Ursache (Input) und deren Wirkung (Impact) her.

In der Planungsphase dient das Wirkungsmodell dazu, ein konkretes Vorhaben vorzubereiten. Es wird entschieden, welches Werkzeug am besten geeignet ist, um eine gesellschaftliche Wirkung zu erreichen (bspw. Förderprogramm, IT-Projekt etc.).

In der Umsetzungsphase wird das Wirkungsmodell durch die Anwendung von Methoden zum wirkungsorientierten Arbeiten kontinuierlich nachgeschärft. Das bedeutet, dass in regelmäßigen Abständen anhand von empirischen Daten überprüft wird, ob das Vorhaben auf die definierte Wirkung zusteuert oder nicht. In diesem Zuge werden auch die getroffenen Annahmen überprüft und Hypothesen nachgeschärft.

Wenn das Vorhaben abgeschlossen ist, wird das Wirkungsmodell in der Nachbereitungsphase überprüft. Das bedeutet, dass wissenschaftlich untersucht wird, ob das definierte Wirkungsmodell in der Empirie anhand von Daten bestätigt werden kann und ob die gewünschte Wirkung eingetreten ist. Ein kausaler Zusammenhang zwischen der Umsetzung eines Vorhabens und der gesellschaftlichen Wirkung lässt sich in den meisten Fällen nur mit intensiver wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit der Thematik und mithilfe der richtigen Datengrundlage herstellen. Deshalb ist der Begriff Wirkungsanalyse oftmals zutreffender als Wirkungsmessung. Ob ein Modell tatsächlich empirisch bestätigt werden kann und die beschriebenen Kausalitäten zutreffend sind, muss mit quantitativen und/oder qualitativen Analysemethoden untersucht werden. Eine einfache Korrelation zwischen Ursache und Wirkung reicht für eine erfolgreiche

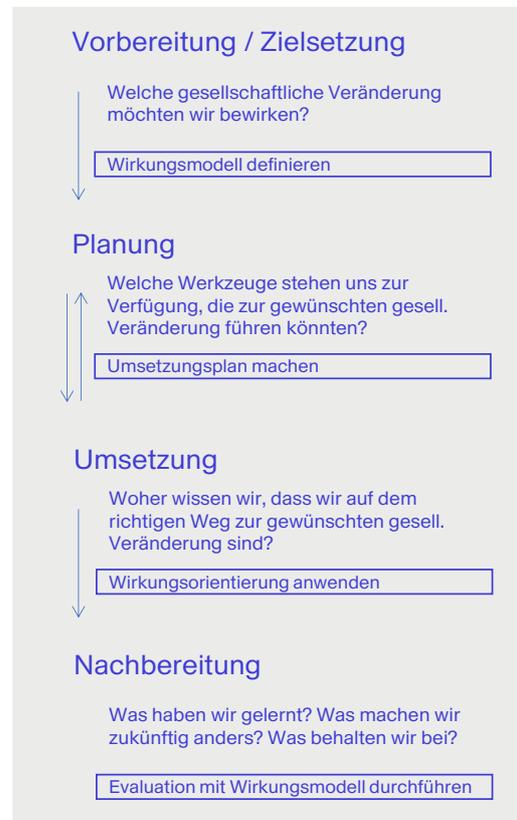


Abbildung 2: Vorgehensmodell

⁴ The Green Book: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government/the-green-book-2020> [06.10.23]
The Magenta Book: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e96cab9d3bf7f412b2264b1/HMT_Magenta_Book.pdf [06.10.23]

Wirkungsanalyse nicht aus. Diese umfangreiche Untersuchung kann beispielsweise durch eine externe Evaluation erfolgen. Die Erkenntnisse aus der Nachbereitung fließen anschließend in die Vorbereitungs-/Zielsetzungsphase des nächsten Vorhabens ein.

Status Quo: In der Ministerialverwaltung auf Bundesebene kommen Arbeitsmethoden für Wirkungsorientierung bisher kaum zum Einsatz

Der Status Quo wurde qualitativ auf Grundlage von 15 strukturierten Interviews mit Personen, die entweder für die Umsetzung von Maßnahmen der Digitalstrategie der Bundesregierung verantwortlich sind, deren Umsetzung ausführen oder die Digitalisierungsthemen eines Ministeriums koordinieren sowie zahlreicher Gespräche und Workshops mit Expert:innen, Wissenschaftler:innen und Vertreter:innen aus der Verwaltung erhoben⁵ (*Stand: September 2023*).

Derzeit gibt es keine ressortübergreifenden, einheitlichen Vorgaben oder Standards zum wirkungsorientierten Arbeiten oder zur Durchführung von Wirkungsanalysen für die Ministerialverwaltung auf Bundesebene. Entsprechendes gilt auch für die an der Digitalstrategie der Bundesregierung beteiligten Fachreferate.

In einigen Ressorts sind allerdings Erfahrungen mit Evaluationen vorhanden. Wie oben beschrieben, sind Evaluationen nur ein Teil von wirkungsorientiertem Arbeiten. So muss für jedes geplante Gesetz eine Gesetzesfolgeabschätzung durchgeführt werden. Für die Umsetzung gibt das Statistische Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates einen „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ heraus⁶. Auch der 2023 etablierte Digitalcheck von Regelungsvorschriften sieht Methoden zur Bewertung der Wirkung der jeweiligen Regelungsvorschrift vor. Für Fördermaßnahmen sind (je nach Ressort teilweise) verpflichtende Vorgaben zur Evaluation vorgesehen. Im Geschäftsbereich des BMZ⁷ und AA gibt es langjährige Erfahrungen mit Wirkungsmessung und Evaluierung von Vorhaben. So hat das BMZ mit dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DeVal⁸) eine eigene Organisation für Evaluierungen geschaffen. Seit 2011 evaluiert das BMWK (laut Eigenaussage) „seine Fördermaßnahmen systematisch und regelmäßig“⁹.

⁵ Die Aussagen wurden in einem geschützten Raum gemacht. Deshalb werden die Personen nicht namentlich genannt.

⁶ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/erfuellungsaufwand-handbuch.html> [12.09.23]

⁷ <https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung> [12.09.23]

⁸ <https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen> [12.09.23]

⁹ <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Evaluationen/evaluationen.html> [12.09.23]

Hypothesenpapier E-Valuate

In der Digitalstrategie der Bundesregierung sind über 140 Maßnahmen¹⁰ zusammengefasst. Diese unterscheiden sich voneinander. Mit Maßnahme können sehr unterschiedliche Vorhaben aus dem Werkzeugkasten des Staats gemeint sein: von Gesetzgebungsvorhaben, Strategieprojekten, Fördermaßnahmen bis hin zu IT-Entwicklungs- oder Organisationsentwicklungsprojekten. Auch was den Umsetzungsstand zum aktuellen Zeitpunkt (September 2023) angeht, sind die Maßnahmen sehr unterschiedlich. Einige sind weit fortgeschritten und stehen kurz vor Abschluss, andere befinden sich noch in der Vorbereitungsphase. Auch die Teams, die die Umsetzung der Maßnahmen koordinieren und/oder ausführen, haben unterschiedliche Vorerfahrungen, was die Arbeit mit Methoden der Wirkungsorientierung betrifft. Die Thematik wird aber als sehr wichtig beurteilt. Alle 15 Interviewpartner:innen stimmen der Aussage zu, dass *„Wirkungsmessung [...] ein hilfreiches Instrument für die Erreichung der Ziele [ihrer] Maßnahme und deren langfristigen Nutzen [ist]“*.

Hypothesen E-Valuate

In den folgenden Hypothesen sind mögliche Ursachen dargelegt, warum Arbeitsmethoden für Wirkungsorientierung in der Ministerialverwaltung nicht verankert sind. Die Hypothesen sind aus der Untersuchung des Status Quo entstanden und werden in den kommenden Jahren untersucht und weiterentwickelt. Neben dem Erkenntnisgewinn ist die Analyse zentral, um zielgerichtet Lösungen entwickeln zu können, um Wirkungsorientierung im Verwaltungsalltag zu befördern.

Komplexe Stakeholder-Konstellationen erschweren Wirkungsorientierung

Die meisten Maßnahmen aus der Digitalstrategie werden in einem komplexen Geflecht aus Stakeholdern umgesetzt. Es gibt kaum Maßnahmen, an deren Planung und Umsetzung ausschließlich eine Organisationseinheit beteiligt ist. Stattdessen erfolgt die Umsetzung von Maßnahmen meist durch die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationseinheiten innerhalb eines Ministeriums, mit dem nachgeordneten Bereich, mit anderen Ressorts und mit spezialisierten Dienstleistern/Auftragnehmern (bspw. für Kommunikation, IT-Entwicklung, IT-Betrieb etc.).

¹⁰ Die genaue Anzahl der Maßnahmen der Digitalstrategie der Bundesregierung wurde durch die Bundesregierung bisher nicht veröffentlicht. Die Nennung „über 140 Maßnahmen“ basiert auf der Annahme, dass für jedes Ziel der Strategie mindestens eine Maßnahme umgesetzt wird.

Je mehr Organisationseinheiten an der Umsetzung einer Maßnahme beteiligt sind, desto schwerer ist es, sich auf eindeutige (messbare) Ziele zu einigen. Da messbare Ziele eine Voraussetzung für Wirkungsorientierung sind, erschweren solche Einigungsprozesse eine mögliche Wirkungsorientierung. Ein weiterer Aspekt, der vor allem in komplexen Stakeholder-Konstellationen zum Tragen kommt, ist der Wissensverlust innerhalb einer Maßnahme aufgrund häufigen Personalwechsels.

Hypothese 1: Wenn komplexe Stakeholder-Konstellationen existieren, kommen Arbeitsmethoden für Wirkungsorientierung in den Maßnahmen der Digitalstrategie der Bundesregierung kaum zum Einsatz.

Wirkungsorientierung ist nicht institutionell verankert - es gibt wenig Anreize für wirkungsorientiertes Arbeiten

Ein Ergebnis aus den Interviews ist, dass es Beschäftigte auf Arbeitsebene gibt, die in zentralen Rollen an der Umsetzung der Maßnahmen arbeiten und Erfahrungen mit Arbeitsmethoden und Konzepten zur wirkungsorientierten Arbeit mitbringen. Dies stellt einen positiven Befund dar. Dennoch sehen sich diese Mitarbeiter:innen mit einer zentralen Fragestellung konfrontiert: Wie können sie ihre Expertise im Kontext ihrer jeweiligen Maßnahmen anwenden und ist eine solche Anwendung überhaupt angebracht? Es fällt auf, dass in vielen Fällen keine speziellen Ressourcen für die Integration von Wirkungsorientierung für die Planung der Maßnahmen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus erfolgt die Forderung nach Wirkungsorientierung nicht durch verbindliche Richtlinien oder Vorgaben. Infolgedessen obliegt es weitgehend dem persönlichen Engagement der Mitarbeiter:innen, ob Wirkungsorientierung in allen Phasen einer Maßnahme in deren Gestaltung einfließt oder nicht. Die Bereitschaft der jeweiligen Führungskräfte, "neue" Ansätze und Methoden zu akzeptieren und die Mitarbeiter:innen in deren Erprobung zu ermutigen, erweist sich als entscheidender Erfolgsfaktor. Es ist jedoch zu beachten, dass die Anwendung von Wirkungsorientierungsmethoden oft etablierte Vorgehensweisen in Frage stellt. Daher erfordert es einen erheblichen persönlichen Einsatz sowohl von den Mitgliedern des Maßnahmenteam als auch von den Führungskräften, um diese Veränderungen nachhaltig in die Praxis zu implementieren.

Ob es sich für die Person „auszahlt“, den Einsatz für Wirkungsorientierung in den Phasen einer Maßnahme eingebracht zu haben, ist stark vom Zufall abhängig: Wenn die Maßnahme erfolgreich ist und der Erfolg durch die Messbarmachung nachgewiesen werden kann, kann es positive Folgen für die Person haben. Wenn die Maßnahme jedoch nicht erfolgreich ist und durch die Wirkungsorientierung sichtbar wird warum, kann das negative Folgen

für die Person haben. Es ist schwieriger, einen gemessenen Misserfolg als Erfolg darzustellen, als einen nicht gemessenen Misserfolg als Erfolg darzustellen. Der langfristige Lernprozess (warum etwas funktioniert oder nicht funktioniert hat) lässt sich in beiden Fällen kaum institutionalisieren.

Hypothese 2: Wenn Wirkungsorientierung nicht institutionell verankert ist, gibt es kaum Anreize für wirkungsorientiertes Arbeiten. Dementsprechend kommen Arbeitsmethoden für Wirkungsorientierung in den Maßnahmen der Digitalstrategie der Bundesregierung kaum zum Einsatz.

Oftmals fehlt das Wissen, wie Wirkungsorientierung anzuwenden ist

Es gibt Personen in der Ministerialverwaltung, die Wissen und Erfahrungen im Umgang mit Methoden zum wirkungsorientierten Arbeiten mitbringen (siehe Hypothese 2). Diese Erfahrungen haben sie in den meisten Fällen jedoch außerhalb der Verwaltung in anderen beruflichen Kontexten erworben. In der klassischen Ausbildung für eine Verwaltungstätigkeit wird kein Fokus auf Wirkungsorientierung gelegt. Auch die Weiterbildungsmöglichkeiten zum Erlernen von Methoden zum wirkungsorientierten Arbeiten für Beschäftigte in der Ministerialbürokratie sind stark begrenzt – sowohl was die angebotenen Fort- und Weiterbildungen betrifft als auch die dafür verfügbaren Ressourcen.

In den Interviews hat sich gezeigt, dass bei vielen Beschäftigten das Wissen fehlt, wie Wirkungsorientierung und Wirkungsanalyse umgesetzt werden können. Auch notwendige Erfahrungen und das entsprechende Wissen für die Umsetzung von (komplexen) Projekten als Grundlage für Wirkungsorientierung ist nicht flächendeckend verankert. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass der Begriff ‚Projekt‘ generisch genutzt wird, bspw. für die Umsetzung von Daueraufgaben (es gibt kein klares Zieldatum, kein klares Budget, keine Ad-Hoc-Organisationsstruktur, kein Projektteam etc.).

Hypothese 3: Wenn grundlegendes Wissen zu wirkungsorientiertem Arbeiten fehlt, kommen Arbeitsmethoden für Wirkungsorientierung in den Maßnahmen der Digitalstrategie der Bundesregierung kaum zum Einsatz.

Es fehlt die Zeit bei der Vorbereitung und Umsetzung von Maßnahmen

Es gibt kaum Forschung dazu, wie der Entwicklungsprozess von ressortübergreifenden Strategien und den zugehörigen Maßnahmen auf Bundesebene abläuft. Deshalb kann derzeit nicht mit Sicherheit

gesagt werden, ob sich dieser Entstehungsprozess überhaupt mit generalisierbaren Mustern beschreiben lässt, oder ob er stark individualisiert und von der jeweiligen Strategie abhängig ist. Dementsprechend gibt es keine Erkenntnisse dazu, wie viel Zeit im Entstehungsprozess der Digitalstrategie der Bundesregierung vorhanden war, um die Strategie und Maßnahmen auf Wirkung auszurichten.

Aus den geführten Interviews kann anekdotisch festgehalten werden, dass bei den zuständigen Referaten oftmals wenig Zeit zur Verfügung steht, wenn eine Maßnahme vorbereitet wird. Dies kann daran liegen, dass kurzfristig Mittel zur Verfügung stehen, die ursprünglich nicht vorgesehen waren und die dann schnell verplant werden müssen (bspw. während der Corona-Pandemie). Auch kurzfristige Vorgaben der (politischen) Leitungsebene können dazu führen, dass die Zeit fehlt eine Maßnahme umfassend auf die zu erreichende Wirkung auszurichten.

Hypothese 4: Wenn die Zeit bei der Vorbereitung und Umsetzung von Maßnahmen fehlt, kommen Arbeitsmethoden für Wirkungsorientierung in den Maßnahmen der Digitalstrategie der Bundesregierung kaum zum Einsatz.

Der Bezug zu strategischen Zielen, beispielsweise der Digitalstrategie ist nicht ausreichend hergestellt

Eine wichtige Voraussetzung für Wirkungsorientierung ist die Ausrichtung an klaren, langfristigen Zielen, die messbar gemacht werden. Da die meisten Maßnahmen der Digitalstrategie innerhalb der Ressorts (und unabhängig voneinander) entstanden sind, bildet die Digitalstrategie zwar eine Klammer, die die Maßnahmen zusammenhält, formuliert aber keinen ‚Nordstern‘, an dem sie sich ausrichten könnten. Dieses fehlende übergeordnete Ziel macht die Priorisierung von Maßnahmen sehr schwer, also die Entscheidung, welche Maßnahmen man weiterverfolgt und welche nicht. So kann es passieren, dass Maßnahmen umgesetzt werden, weil man denkt, hierdurch Ergebnisse erzielen zu können, diese aber nicht zum übergeordneten strategischen Ziel beitragen.

In den Interviews hat sich gezeigt, dass die Identifikation der Maßnahmenverantwortlichen mit der Digitalstrategie der Bundesregierung gering ist. Dies liegt hauptsächlich daran, dass die Maßnahmen in den meisten Fällen zeitlich vor und entsprechend unabhängig von der Digitalstrategie entstanden sind. Dementsprechend identifizieren sich die für die Maßnahmen Verantwortlichen mit anderen strategischen Vorgaben (bspw. Digitalisierungszielen für ein Ressort oder anderen Strategien im Digitalbereich wie die Datenstrategie oder KI-Strategie).

Es ist wichtig festzuhalten, dass die Digitalstrategie sich in dieser Hinsicht nicht von anderen Strategien der Bundesregierung unterscheidet. Positiv an der Digitalstrategie ist, dass sie einige klare Ziele vorgibt (bspw., dass bis 2025 „die Hälfte der Haushalte und Unternehmen mit Glasfaseranschlüssen versorgt“ sind) und kontinuierlich fortgeschrieben wird.

Hypothese 5: Wenn der Bezug zu den übergeordneten, strategischen Zielen nicht ausreichend hergestellt ist, kommen Arbeitsmethoden für Wirkungsorientierung in den Maßnahmen der Digitalstrategie der Bundesregierung kaum zum Einsatz.

Der Staat muss lernen

Zusammenfassung: *Wir leben in unsicheren Zeiten. Um mit dieser Unsicherheit umgehen zu können, müssen Politik und Verwaltung ihre Handlungen auf die zu erreichende gesellschaftliche Wirkung ausrichten. Das ist nur möglich, wenn für staatliches Handeln strukturierte Lernprozesse etabliert werden. Hierfür bedarf es Arbeitsmethoden und Vorgehensweisen für Wirkungsorientierung.*

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung formuliert das Leitbild eines digitalen, lernenden Staats. Der Staat, also Politik und Verwaltung können aber nur lernen, wenn klar formuliert ist, welche Wirkung sie mit ihren Vorhaben¹¹ erzielen möchten. Auf diese Ziele aufbauend brauchen sie Werkzeuge, Arbeitsmethoden und Strukturen, um zu überprüfen, ob die gewünschte gesellschaftliche Wirkung auch wirklich erreicht wird, oder nicht. Diese Werkzeuge, Arbeitsmethoden und Strukturen helfen ihnen unter anderem auch dabei, die gewonnenen Erkenntnisse für zukünftige Vorhaben zu nutzen.

Lernen als zwingende Voraussetzung in einer unsicheren Welt

Wir leben in der VUCA-Welt. „VUCA ist ein Akronym, das sich auf "volatility" ("Volatilität"), "uncertainty" ("Unsicherheit"), "complexity" ("Komplexität") und "ambiguity" ("Mehrdeutigkeit") bezieht.“ (Gablers Wirtschaftslexikon¹²). Dies zeigt sich beispielsweise anhand des Vertrauens der Bevölkerung in den Staat. Laut einer repräsentativen

¹¹ Mit Vorhaben sind in diesem Kontext alle gestaltenden Elemente staatlichen Handelns gemeint, von Gesetzgebungsvorhaben, über Förderprogramme, Strategieprozesse bis zu Organisations- und IT-Projekten.

¹² <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/vuca-119684> [12.09.23]

Bevölkerungsbefragung in Deutschland im eGovernment Monitor 2023 der Initiative D21 und der Technischen Universität München, „*vertraut jeweils nur ein Drittel der Bevölkerung dem Staat*“¹³.

Regeln, Rahmenbedingungen, Gegebenheiten, gesellschaftliche Konventionen oder Institutionen, die uns früher Sicherheit gegeben haben, tun dies heute weit weniger – wir sind in ständiger Veränderung begriffen. Sei es aufgrund der Corona-Pandemie, der Folgen des Klimawandels, des demographischen Wandels, des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine oder der terroristischen Angriffe in Israel. Auch die finanziellen Möglichkeiten des Staates sind nach den umfangreichen Ausgaben während der Pandemie in den Jahren 2020 bis 2022 strapaziert. In der globalisierten Welt sind Entscheidungen komplex und können umfangreiche (unvorhersehbare) Folgen haben. Auch die Geschwindigkeit und die Ausschläge der Veränderung werden schneller und stärker. Neue KI-Tools wachsen exponentiell – ChatGPT hatte innerhalb einer Stunde über 1 Mio. Nutzer:innen. Demokratische Regeln werden international geschwächt, so hat bei der Plattform „X“ (früher Twitter), einer wichtigen halb-öffentlichen Infrastruktur, ein einziger Mensch die Kontrolle darüber, welche Informationen Millionen Menschen zu sehen bekommen – oder nicht.

In diesem unsicheren Umfeld kann der Staat vorab nicht wissen, ob seine Vorhaben tatsächlich zur definierten Wirkung führen oder nicht. Er muss verschiedene Ansätze ausprobieren und aus den Erfahrungen lernen. Lernen ist aber nur mit einem wissenschaftlichen Vorgehensmodell möglich. Lernen bedeutet zu verstehen, welche Wirkung wodurch ursächlich ausgelöst wird. Für den Staat heißt das, Experimente durchzuführen und die Arbeit mit empirischen Daten unter Zuhilfenahme aktueller Datascience-Methoden und KI-Modelle zu unterstützen. Dies erfordert klare Definitionen der gewünschten Wirkungsziele, unterlegt mit Hypothesen und Annahmen und der strukturierten Untersuchung von Kausalitäten und Wirkzusammenhängen.

Mit den gesammelten Erkenntnissen kann das staatliche Handeln (während der Umsetzung) kontinuierlich an der definierten Wirkung ausgerichtet und gegebenenfalls nachgesteuert werden (Wirkungsorientierung). Teil dieses Prozesses ist auch das Lernen von anderen (staatlichen und nicht-staatlichen) Akteuren im In- und

¹³ https://initiated21.de/uploads/03_Studien-Publikationen/eGovernment-MONITOR/2023/eGovMon2023.pdf [17.10.23]

Ausland. Der Lernprozess basiert auf gelebter Wirkungsorientierung (*siehe Abbildung 3*). Mit klaren Lernprozessen wird staatliches Handeln über Zeit besser.

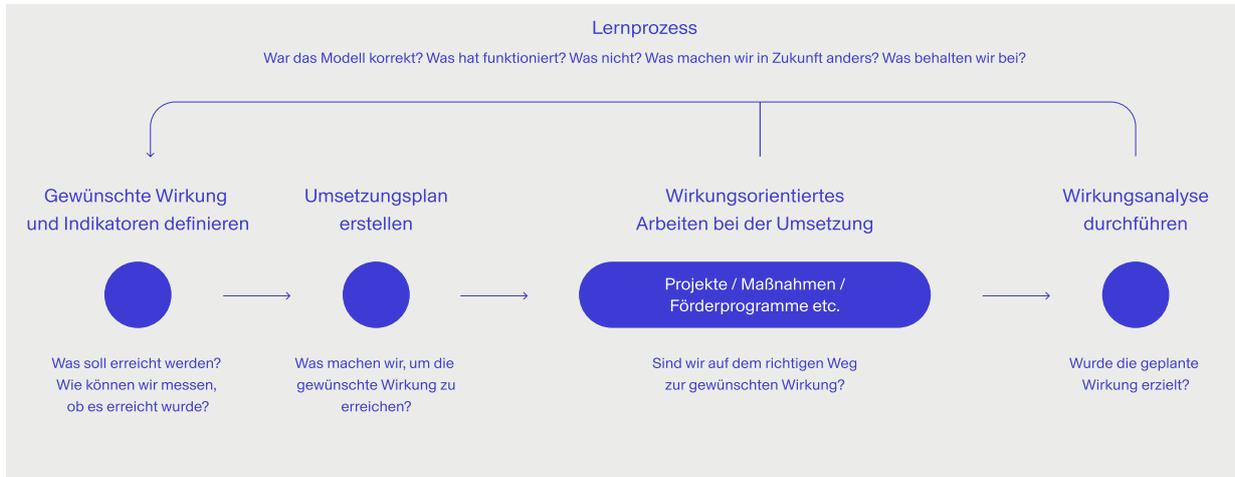


Abbildung 3: Lernprozess

Wirkungsorientierung als eine Inputdimension staatlichen Handelns

Die Zielerreichung gestaltender staatlicher Maßnahmen hängt hauptsächlich von drei Inputdimensionen ab (Magisches Dreieck)¹⁴. Diese stehen in einem proportionalen Verhältnis zueinander (*siehe Abbildung 4*). Die drei Inputdimensionen sind Zeit, Qualität und Ressourcen.

1. Zeit (Wann?) Die zur Verfügung stehende Zeit, bis das Ziel eines Vorhabens erreicht sein muss, bspw. ein Projektende oder das Ende der Legislaturperiode.

2. Qualität (Was?) Die Bewertung „was und wie gut“ das Ergebnis eines Vorhabens sein soll. Reicht für ein neues Softwaretool bspw. ein Klick-Prototyp oder muss es eine betriebssystemübergreifende voll funktionsfähige Anwendung sein?

3. Ressourcen (Wie?) Der Einsatz und Umfang von Personal und Budget sowie die genutzten Werkzeuge, Arbeitsmethoden und Standards.

Wenn eine dieser Inputdimensionen angepasst wird, hat das direkte Auswirkungen auf die beiden anderen. Wenn beispielsweise die Zeit, die für die Umsetzung eines Vorhabens zur Verfügung steht, verringert wird, muss

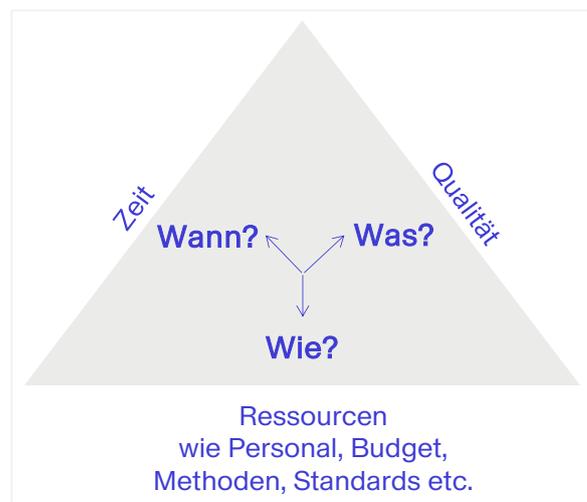


Abbildung 4: Magisches Dreieck

¹⁴ https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Steuerung/praxisleitfaden_projektmanagement.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [11.10.2023]

entweder die Qualität angepasst, in diesem Fall „nach unten“ korrigiert oder der Ressourceneinsatz erhöht werden, bspw. durch mehr Personal.

Die drei Dimensionen stehen zwar in einem proportionalen Verhältnis zueinander, wirken aber zeitversetzt zueinander. Das bedeutet, dass aufgrund der Veränderung einer Dimension, nicht zwangsläufig eine sofortige Kompensation durch eine der beiden anderen Dimensionen möglich ist. Die drei Dimensionen können einander nicht unbegrenzt ersetzen. Jede muss zu einem gewissen Mindestmaß erfüllt sein, damit die Zielerreichung möglich ist.

Methoden zur Wirkungsorientierung gehören zur Inputdimension Ressourcen, also dem „Wie?“ der Umsetzung. Wenn sie richtig angewendet werden, haben sie (nach einer gewissen Zeit) einen Einfluss auf die Qualität einer Maßnahme (steigt) und den Zeitbedarf (sinkt) bei gleichem Personal- und Budgeteinsatz.

Zusammengefasst bedeutet das, dass durch das Anwenden von Werkzeugen und Arbeitsmethoden der Wirkungsorientierung die Effektivität staatlichen Handelns steigt. Dies gilt auch für die Umsetzung der Maßnahmen der Digitalstrategie der Bundesregierung. Die Umsetzung von Wirkungsorientierung und -analyse führt zu besseren Ergebnissen der Maßnahmen der Digitalstrategie des Bundes.

Ausblick und nächste Schritte

Zusammenfassung: Auf Grundlage der weiteren Arbeit an den Hypothesen werden (wo möglich) Lösungsangebote für die Maßnahmenteams der Digitalstrategie erarbeitet. Wir veröffentlichen einen Leitfaden für Wirkungsorientiertes Arbeiten und begleiten sechs Maßnahmenteams als Vorreiter und Pilotprojekte eng bei der Ausrichtung auf Wirkung. Das vorliegende Hypothesenpapier dient als wissenschaftlicher Rahmen des Projekts und wird kontinuierlich fortgeschrieben (und die Hypothesen entsprechend angepasst).

In den kommenden Monaten und Jahren wird die hier dargelegte Forschungsagenda des Projekts fortgeführt. Für das Projektteam ist das zentrale Bemühen, tatsächlich nutzbare Konzepte zur Wirkungsorientierung für die Maßnahmenteams der Digitalstrategie zu entwickeln. Die Basis hierfür ist die Grundannahme, dass Arbeitsmethoden für Wirkungsorientierung bisher kaum zum Einsatz kommen. Jedoch nicht alle hierfür in den Hypothesen dargelegten Gründe können aus dem Projekt heraus mit Lösungskonzepten adressiert werden.

Derzeit gehen wir davon aus, während der Projektlaufzeit Lösungsangebote auf Grundlage der Hypothesen, gemeinsam mit den sechs Pilot-Maßnahmenteams entwickeln zu können. Im Dezember 2023 werden wir veröffentlichen, welche sechs Maßnahmen durch das Projektteam begleitet werden.

Angedachte Lösungsangebote:

- Wir werden einen Leitfaden für wirkungsorientiertes Arbeiten veröffentlichen. Dieser wird praxisnahe Beispiele enthalten, wie in verschiedenen Maßnahmen der Digitalstrategie wirkungsorientiert gearbeitet werden kann. Mit Gute-Praxis-Beispielen aus dem In- und Ausland sowie konkreter Templates sollen die Maßnahmen einen einfachen Zugang zu Wirkungsorientierung erhalten.
- Wir werden eine Community für alle interessierten Personen aus dem öffentlichen Sektor etablieren. Ziel der Community ist es, miteinander und voneinander zu lernen, beispielsweise anhand der Fragen: Welche Vorgehensweisen und Arbeitsmethoden für Wirkungsorientierung funktionieren in welchem Kontext? Welche funktionieren nicht?
- Die Erfahrungen und Erkenntnisse zum wirkungsorientierten Arbeiten (mit Fokus auf Daten- und KI-Werkzeugen) aus der Zusammenarbeit mit den Pilotprojekten werden veröffentlicht und allen Maßnahmen der Digitalstrategie zur Verfügung gestellt.

Hypothesenpapier E-Valuate

- Gemeinsam mit den sechs Pilot-Maßnahmenteams werden wir an der Schärfung der Ziele der Maßnahmen arbeiten und Wirkungsmodelle für die Maßnahmen erstellen.
- Wir werden die Pilot-Maßnahmenteams dabei unterstützen, Werkzeuge und Arbeitsmethoden für Wirkungsorientierung zu erproben und in der Maßnahmen-Governance zu verankern. Hierbei werden wir bei der Identifikation von Indikatoren und Daten, die für die Wirkungsorientierung notwendig sind und der Arbeit mit diesen unterstützen. Ein besonderer Fokus liegt hier auf der Unterstützung der Maßnahmen bei der Wirkungsorientierung durch Daten- und KI-Werkzeuge.

Sollte sich im Projektverlauf ergeben, dass die bisherigen Lösungs-ideen keinen Mehrwert schaffen, werden wir diese entsprechend anpassen und/oder weitere Angebote entwickeln.

Für die Hypothesen, die institutionelle Rahmenbedingungen adressieren, können im Projektkontext vermutlich keine Lösungsangebote werden. Erkenntnisse aus der Arbeit an diesen Hypothesen werden im Rahmen von Policy-Papern an die administrative und politische Entscheidungsebene adressiert.

Die Beschäftigung mit den Maßnahmen der Digitalstrategie soll auch dazu beitragen, Gute-Praxis-Beispiele im Allgemeinen für politische Gestaltungsprozesse zur Verfügung zu stellen. So kann die Digitalstrategie als Untersuchungsgegenstand, die Situation für das Handeln der Bundesregierung insgesamt verbessern und einen Beitrag für das Ziel eines lernenden Staats leisten.

Wir werden das vorliegende Hypothesenpapier über die Projektlaufzeit fortschreiben und in regelmäßigen Abständen in aktualisierten Versionen veröffentlichen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: IOOI-Wirkungsmodell	4
Abbildung 2: Vorgehensmodell Wirkungsorientierung	5
Abbildung 3: Lernprozess.....	13
Abbildung 4: Magisches Dreieck	13

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ADT	Agora Digitale Transformation gGmbH
BKAmt	Bundeskanzleramt
BKM	Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und für Verbraucherschutz
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
IOOI	Input, Output, Outcome und Impact
VUCA	volatility (Volatilität), uncertainty (Unsicherheit), complexity (Komplexität), ambiguity (Ambiguität)